

DOCTRINA
Edição Comemorativa
30 ANOS DO STJ

Superior
Tribunal
de Justiça

Brasília
Maio
2019

A Política de Combate à
Corrupção no Brasil

Eliana Calmon
Ministra do Superior Tribunal de Justiça

A POLÍTICA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

*Ministra Eliana Calmon Alves**

No momento histórico em que vivemos, faz-se necessária uma reflexão sobre as razões que desencadearam os resultados da eleição de outubro de 2018, mudando inteiramente a composição partidária das duas casas do Congresso Nacional, especialmente o Senado Federal.

Ao longo de toda a República, mesmo depois da Constituição de 88, permaneceu o país com vetustos valores políticos, capitaneados pelo poder econômico. E as regras jurídicas editadas deixavam as digitais de um país atrasado, elitista e preconceituoso.

A percepção dos males desse modelo, sem limites precisos entre o público e o privado, era de tal fragilidade que a sociedade brasileira se acostumou a aceitar como normal e culturalmente justificável práticas já superadas, há muito, nos países desenvolvidos, tais como nepotismo, apadrinhamento, vultosos salários para os cargos em comissão – estes em número exacerbado –, conchavos políticos, entre outras práticas deletérias.

Esse estado letárgico contribuiu para afastar o interesse dos brasileiros pelos rumos da política, enquanto os grupos econômicos encastelavam-se nas esferas do poder estatal, a tal ponto que, em 2015, o Instituto Data Folha de Pesquisa constatou estarem os brasileiros, até

* Advogada.

2013, sem noção de que a corrupção do Governo era um grave problema nacional. Somente em 2016 é que se passou a encarar a corrupção como sendo o problema número um do país. A alienação era tamanha que mereceu o seguinte comentário do cineasta José Padilha: **“A corrupção não é um acidente na democracia brasileira. Ela é a lógica da democracia brasileira”** (Revista Veja, 21/3/2018).

Nesse contexto, as eleições para os cargos governamentais, o mais expressivo momento da democracia, eram financiadas pelos mesmos grupos econômicos que buscavam, depois, recompor o que despenderam nas campanhas eleitorais, por via de obras superfaturadas, com o aval dos políticos eleitos por representação popular.

A prática desenvolveu-se por longos e longos anos, atravessou a velha e a nova república, desafiou a ordem constitucional instalada em 88 e aprofundou-se à medida em que o país se desenvolvia, aportando grandes investimentos. Nesse momento agregou-se ao modelo posto mais um ingrediente: o dinheiro vindo das empreiteiras não só financiava as eleições mas também deixava sobras, muitas vezes vultosas, enriquecendo os políticos. Era uma espécie de troca do dinheiro da campanha pelas benesses governamentais, naturalmente a serviço dos financiadores.

Bem a propósito da afirmação, na delação de um dos donos da empresa Odebrecht, ofereceu Emílio Odebrecht, quando estava preso em Curitiba, um dramático relato histórico sobre a corrupção política no país: **“O que nós temos no Brasil não é um negócio de cinco anos, dez anos. Nós estamos falando de trinta anos atrás”** (Revista Veja, 26/4/2017).

Para o colaborador, a democracia brasileira já nasceu ferida pela corrupção e, por trinta anos, nenhuma instituição de controle estatal, fosse Polícia, Ministério Público, Justiça ou Tribunal de Contas, foi capaz de penetrar nas entranhas que corroíam o sistema democrático.

Tomando por base a informação desse delator como uma espécie de guia para se conhecer a origem do problema, podemos encontrá-la na política, onde foram as empreiteiras transformadas em fortalezas do perverso sistema.

Tudo indica que o país despertou do seu sono letárgico em junho de 2013, quando a população brasileira foi para as ruas sem o comando

tradicional dos partidos políticos, sem liderança específica e sem que se identificasse, a princípio, quais eram as reivindicações. O movimento de 2013, denominado Passe Livre, começou em São Paulo, provocado pela insatisfação dos estudantes quanto ao aumento do transporte coletivo. Rapidamente se espalhou por todo o Brasil, ampliando-se as reivindicações: pedia saúde, educação, segurança, combate à corrupção e um sistema político acessível à sociedade.

O atípico movimento pegou todos de surpresa, não se estava entendendo o que acontecia no país. A primeira tentativa do Executivo foi reprimir as manifestações, o que foi inteiramente inócuo.

O endurecimento da força popular levou a um recuo do governo, passando a Presidência da República a derramar-se em promessas nunca cumpridas: prometeu trazer médicos para o SUS, recursos do petróleo para a educação e uma ampla reforma política, precedida de uma constituinte que depois transformou-se em plebiscito.

O Legislativo, por seu turno, rapidamente derrubou a PEC 37, a qual retirava do Ministério Público o poder de investigação, aprovou às pressas projeto destinando *royalties* do petróleo para a educação e a saúde, aprovou o Senado uma Agenda Positiva de votação, com projetos que dormiam nas prateleiras há mais de quinze anos, tais como: o da majoração das penas para os crimes de corrupção; o fim do voto secreto para a cassação de mandatos; enquadramento da corrupção como crime hediondo e outros tantos. Registre-se que muitos dos projetos não saíram do papel, alguns em nada alteraram a realidade das coisas, enquanto outros foram aprovados no susto, mas na certeza de que ficariam no rol daquelas “leis que não pegam”.

Ao fim e ao cabo, podemos dizer que pretenderam os poderes republicanos, Executivo e Legislativo, acalmar a população, sem o compromisso de mudanças efetivas. Em outras palavras, disseram que haveria mudança para atender aos reclames populares, mas nada mudou na estrutura do poder, nem sequer na forma de priorizarem os projetos.

Constata-se hoje que o maior legado das manifestações de 2013 foi inocular na sociedade brasileira a ideia de força popular como instrumento de mudança política. Nas palavras do cientista social Humberto Laudares,

foi deixar claro que o cidadão, empunhado de seu telefone, pode se organizar e fazer política. Nesse sentido, 2013 foi um grande grito de insatisfação com a representação política, com as mais diferentes mensagens e sotaques. No entanto, encorajou muitos movimentos da sociedade civil, com diferentes pautas e vertentes ideológicas, a se manifestar nos anos seguintes. Diria que inspirou também outros movimentos a se organizarem para atuar em rede. (Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/17/O-que-foram-afinal-as-Jornadas-de-Junho-de-2013.-E-no-que-elas-deram>).

Esse movimento espontâneo, despido de ideologia e de partidarismo, deu início a um novo momento em que o povo brasileiro passou a pedir aos governantes compostura, moralidade, valores na condução da nação, sentimento materializado no apoio popular maciço dado, logo depois, à Operação Lava Jato, conduzida na Justiça Federal do Estado do Paraná.

Assim começamos a escrever uma nova história, na qual as empresas estão sendo chamadas a atuar como agentes transformadores da sociedade, propagando valores expressos em responsabilidade e transparência, unindo desenvolvimento econômico a fortalecimento dos pilares sociais, tornando-se, assim, parceiros do Estado, e não mais do governo.

Neste novo momento, o Poder Judiciário, como fiador da ordem jurídica, está como protagonista principal. Esse enfrentamento teve início com os magistrados de primeiro grau, passou pelos tribunais intermediários com o mesmo perfil de modernidade – defender o patrimônio moral e os cofres públicos –, pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito, e chegou ao Supremo Tribunal Federal onde nascem os processos dos réus detentores de foro especial.

O Supremo Tribunal Federal, estruturado para defender a Constituição Federal, sempre esteve atento na defesa dos direitos fundamentais, direcionando as suas preocupações na rígida manutenção do devido processo legal, do contraditório e do amplo direito de defesa. Assim permanece, como guardião dos direitos individuais, inclusive afastando-se um pouco dos novos instrumentais legislativos, trazidos para

o direito brasileiro com o esforço da diplomacia internacional, que, de forma sistemática, vem pressionando os países em desenvolvimento a aderir com maior intensidade ao combate à corrupção.

Se bem analisados os fatos sociopolíticos antecedentes ao movimento de rua de 2013, vamos verificar que o início de tudo veio a partir da Constituição de 88, quando se tornou possível entender o país como nação civilizada; deflagrou-se, então, de forma lenta e gradual, um ataque ao mais deletério mal para a democracia: a corrupção.

Esse momento de regularidade política brasileira, com a Constituição Cidadã, coincide com a tomada de posição dos países mais desenvolvidos, ao decidirem reprimir a corrupção nas suas negociações internacionais. Até então, a corrupção era vista como traço cultural dos países em desenvolvimento, e com esse viés não se proibia, por exemplo, o pagamento de propina, abatida do imposto de renda como despesa operacional.

Sem limites legais e/ou éticos, a corrupção crescia no mundo inteiro até se conscientizarem as nações mais desenvolvidas da necessidade de abolir práticas comerciais que estimulassem ou tolerassem a corrupção, o que ocorreu na segunda metade da década de 1990.

Essa conscientização não ocorreu por um acaso, e sim pela necessidade de se fazer um severo combate ao terrorismo, que se alastrava pelo mundo, financiado pelo dinheiro sujo oriundo dos crimes transnacionais (tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de seres humanos, contrabando, etc.).

O Brasil foi signatário da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos, de iniciativa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que deu origem ao Decreto n. 3.678/2000, destinado a prevenir e combater internamente o crime de corrupção de funcionários públicos, e inaugurou, a partir daí, um amplo rol legislativo.

O segundo grande instrumento legal de combate à corrupção foi a Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro, **Lei n. 9.613/1998**, obtida por pressão internacional. Afinal o Brasil funcionava como uma grande lavanderia, onde se fazia o branqueamento do dinheiro sujo via empresas

dirigidas por laranjas, favorecidos ainda por uma posição geográfica estratégica, a tríplice fronteira, facilitadora de ingresso e fuga sem maiores fiscalizações.

Pela primeira vez no país foi possível punir quem ocultasse valores de origem criminosa, inclusive obtidos com corrupção dentro dos órgãos estatais. Assim, transformou-se esse diploma legal em um dos principais instrumentos de combate aos crimes financeiros e à corrupção.

Essa foi uma lei fundamental e serviu para colocar o sistema jurídico em harmonia com as regras internacionais sobre a matéria. E, na medida em que os países foram trocando informações financeiras sobre contas bancárias ou aplicações no exterior sem registro dos seus titulares nos países de origem, a Lei de Lavagem foi ganhando importância e é hoje instrumento indispensável no combate às organizações criminosas.

Um importantíssimo órgão de rastreamento de valores foi inserido na estrutura do Ministério da Fazenda pela Lei de Lavagem: o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o qual tem como atividades precípua produzir inteligência financeira e proteger os setores econômicos do governo contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

A **Lei n. 9.613/1998**, considerada diploma legal de segunda geração, quatorze anos depois sofreu importantíssima alteração para modernizar-se e então tornar-se diploma de terceira geração.

Pela lei de origem só era possível configurar-se crime de lavagem quando se identificasse a existência de um crime antecedente, elencado no rol constante do seu artigo 1º.

A **Lei n. 12.683/2012** alterou substancialmente a tipificação do crime, abolindo a enumeração dos delitos antecedentes. Assim, a partir da nova lei, qualquer infração penal, seja crime seja contravenção, quando capaz de gerar ativos de origem ilícita, é julgada válida como antecedente para a configuração do tipo lavagem de dinheiro, considerado crime acessório (depende sempre da existência de uma infração penal anterior que produza dinheiro, bem ou valor oculto).

A partir da Lei de Lavagem, o Brasil munuiu-se de importantes instrumentos legislativos focados no combate a corrupção, tais como a

Lei de Combate às Organizações Criminosas (**Leis n. 9.034/1995, 10.217/2001 e 12.850/2013**), a Lei de Responsabilidade Fiscal (**Lei Complementar n. 101/2001**), a Lei da Ficha Limpa (**Lei Complementar n. 135/2010**), a Lei de Acesso à Informação (**Lei n. 12.527/2011**) e, por fim, a Lei da Empresa Limpa, também conhecida como Lei Anticorrupção (**Lei n. 12.846/2013**).

De todas as leis, a que mais contribuiu para o enfrentamento da corrupção sistêmica foi a última. Primeiro porque ela mudou o foco da repressão para também punir o corruptor; segundo porque não se ateu apenas ao direito penal e seus incidentes: interferiu, de forma significativa, na estrutura do processo penal, protagonizando maior dinâmica na coleta e na avaliação da prova.

A Lei Anticorrupção está apoiada em quatro eixos principais: extraterritorialidade, retroatividade, responsabilidade objetiva e despersonalização da pessoa jurídica, o que faz toda a diferença para que possa a Justiça, sem as amarras da velha legislação penal, dinamizar o processo.

A extraterritorialidade está em sintonia com os novos tempos. O mundo globalizou-se e os crimes financeiros tornaram-se transnacionais, praticados de um país para outro em um apertar de botões. O mundo do crime hodierno não tem fronteiras, dispensa o deslocamento físico do sujeito ou sujeitos passivos e são praticados digitalmente, deixando poucos vestígios. É de todo pertinente, portanto, a extraterritorialidade.

A retroatividade da lei ora analisada se fez oportuna diante do tipo de crime de que se cuida, ou seja, cometido o crime antes da lei nova, mas ainda “in fieri” a sua tipificação, pela ocultação dos valores, presente está a atualidade delitiva, o que enseja a aplicação da lei nova, vigente quando vem à tona a ocultação.

De referência ao elemento subjetivo, temos no Brasil a lei penal substantiva que está ainda hoje a exigir prova da vontade livre e consciente do agente, de forma a configurar o dolo, ou em alguns casos a possibilidade de punir por culpa. Ora, no mundo da era digital não há espaço para que se busque imputar a responsabilidade subjetiva em crimes cujos resultados financeiros são de absoluta visibilidade em favor do ou dos agentes (administradores e/ou responsáveis pela pessoa jurídica). Se de

algum modo houve para a empresa benefício econômico com a transação ilícita, há responsabilidade objetiva para a pessoa física responsável.

Por fim, a despersonalização ou desconsideração da pessoa jurídica, prática utilizada pela legislação cível e consumerista, a exigir o reconhecimento por decisão judicial, na Lei Anticorrupção veio permitida de forma simplificada, de modo que a pessoa física, beneficiada economicamente com o agir da pessoa jurídica, jamais poderia ignorar os seus ganhos. Isso significa que, ao se beneficiar, estará automaticamente incriminado como autor.

Outro grande diferencial da **Lei n. 12.846/2013** são os tipos de punição nela previstos, praticamente todos de cunho patrimonial. Dividem-se em penas em pecuniárias (pesadíssimas multas) e econômicas: perdimento de bens, suspensão das atividades, dissolução compulsória da empresa e proibição de receber vantagens de entidades públicas.

Entretanto, o ponto mais expressivo dessa lei está na utilização de dois grandes institutos jurídicos voltados para a facilitação da coleta de provas: o acordo de leniência e a delação ou colaboração premiada.

Ambos os institutos, já previstos em leis antecedentes, passaram a ter maior aplicação e visibilidade na apuração dos crimes de corrupção.

O acordo de leniência consubstancia a confissão da empresa, por via do seu representante legal, da prática de atos escusos com o objetivo de angariar lucros em detrimento dos cofres públicos, com a promessa de não mais voltar a pessoa jurídica a utilizar-se de tais mecanismos e a obrigação de indenizar o governo no montante do prejuízo causado.

A delação premiada é uma espécie de confissão, com a acusação de terceiras pessoas, feitas pelo colaborador, com o intuito de ampliar o universo probatório da investigação, com pesadas consequências para quem faltar com a verdade e/ou incriminar levianamente outrem.

A Operação Lava Jato foi a mais importante investigação a utilizar a delação premiada e muito se assemelhou à Operação Mãos Limpas, realizada na Itália há trinta anos, a qual desencadeou uma devassa sem precedentes no seio da Máfia, infiltrada no Executivo e no Parlamento daquele país.

Assim como o congênere italiano, a Lava Jato mexeu com o alto empresariado brasileiro, desnudou a atuação criminoso do segundo e do terceiro escalão das empresas estatais e, pela primeira vez uma investigação policial chegou com sucesso ao âmago do Poder Legislativo, abrindo as entranhas do poder apodrecido por uma prática corriqueira e bem antiga: negociata do dinheiro público em transações cujos corretores eram as autoridades eleitas democraticamente com o dinheiro do empresariado, mediante financiamento de campanha.

Revelado o procedimento ilícito, identificado o escandaloso volume de recursos públicos envolvidos, confessados os crimes, delatadas as autorias e coautorias em inúmeras delações, assumidos os mais diversos crimes em alguns, mas significativos, acordos de leniência, com o pagamento de assombrosas quantias, centenas de processos foram instaurados, dando origem a grande número de condenações, de modo que empresários, servidores de alto escalão e políticos foram alvejados pela ação da Justiça de primeiro e segundo grau, sob os aplausos de uma nação que se colocou de forma incondicional em favor da moralidade pública.

As teses da defesa, praticamente todas elas inseridas no emaranhado processualístico que sempre foi o apanágio da impunidade, foram caindo como um castelo de cartas, porque no centro de tudo estava, de concreto, algo que não mais foi possível esconder: o ataque aos cofres das empresas públicas, gulosamente saqueados não só por políticos mas pelos partidos políticos contaminados com a cultura da corrupção endêmica.

A atuação do Supremo em relação à Lava Jato, lenta e reflexiva como é próprio de uma Corte Constitucional, diante do peso das evidências, começa a mudar, afastando lentamente, aqui e ali, a política de liberalidade que sempre dominou aquele Tribunal. Ainda desconfiado das informações trazidas pelos colaboradores, mostrando com nitidez o formalismo procedimental, deixa a Corte Maior, em atuação vagarosa na avaliação das provas, a sua maior atenção à defesa dos direitos individuais, derramando sobre a nação a preocupação maior: que destino será dado a tão grave episódio vivenciado ao longo desses quatro anos?

Infelizmente, não são infundadas as inquietações. Afinal, estamos lembrados do que ocorreu na Itália em processo similar – Operação

Mãos Limpas. Com mais de 5.000 investigados, 1.300 condenações, algumas centenas de prisões, extinção dos dois maiores partidos políticos, exatamente os que davam sustentação ao governo, o que ocasionou uma verdadeira revolução no meio político, deixou a operação um frágil legado na avaliação dos especialistas. Voltou-se praticamente ao começo, de tal forma que, nos dias de hoje, o número de processos por corrupção na Itália chega a ser menor do que os existentes na Finlândia, país considerado no ranking mundial como o menos corrupto do mundo.

O exemplo italiano preocupa os brasileiros e, com maior razão, acende um alerta no âmbito de atuação da Força Tarefa que comanda a Lava Jato.

Contudo, quando se examinam os motivos do insucesso da maior operação de combate à corrupção da época, década de 90, verificamos que as causas determinantes do fracasso da Operação Mãos Limpas não se repetem por inteiro no Brasil.

Em entrevista concedida à Revista Veja, há dois anos e meio – março de 2016 –, a socióloga Donatella Della Porta, professora da Escola Normal Superior de Florença, estudiosa do tema corrupção, afirma, referindo-se à Operação Mãos Limpas: **“O grande erro foi acreditar que o Poder Judiciário conseguiria mudar sozinho o corrupto sistema italiano. A chamada ‘revolução dos juízes’ não tinha força para isso”**. E concluiu a doutora Donatella: **“Uma transformação significativa necessitava que uma profunda reforma política fosse feita em paralelo às investigações policiais e às decisões judiciais. E isso não aconteceu”** (Revista Veja, 30/3/2016).

Pouco tempo depois da entrevista da Professora, o Juiz aposentado da Corte de Cassação Italiana, membro do pool de procuradores que conduziu a operação Mãos Limpas, **Gherardo Colombo**, em entrevista concedida ao Jornal “O Estado de São Paulo,” em 27/3/2016, disse exatamente a mesma coisa: **“A Justiça sozinha é incapaz de derrotar a corrupção. Por meio de uma investigação judiciária, não se pode enfrentar a corrupção, quando ela é tão difusa como na Itália.”**

Esse é o ponto de partida para fazermos um paralelo entre as duas situações, a italiana e a brasileira. O diagnóstico dos categorizados italianos

entrevistados nos anima, porque no Brasil já estamos seguindo o caminho por eles ensinado, na medida em que já iniciamos o trabalho de sustentação política da Lava Jato, haja vista o resultado das eleições de 2018.

Demos os primeiros passos com mais facilidade do que os italianos e ainda poderemos manter o fogo sagrado da opinião pública, graças às mídias sociais e jornalística, uma grande aliada, e à atuação de um jornalismo investigativo sério.

Mas não é só. A professora italiana, na entrevista mencionada, termina por pontuar duas lições, a partir do insucesso na Itália. A primeira, em relação ao Judiciário, quando foi a Dra. Donatella enfática:

É importante que o Judiciário mantenha sua independência em relação ao poder político e que a opinião pública se mobilize caso o grupo político que porventura venha a assumir o governo tente passar leis com o intuito de enfraquecer a atuação dos investigadores. Mas isso não significa que o Judiciário deve desprezar o apoio político ao seu trabalho. A experiência italiana mostra que um Judiciário isolado, sem nenhum suporte do poder político, não consegue fazer tudo que é preciso.

A segunda lição foi em relação ao apoio popular: **“A atenção da opinião pública é normalmente curta. Para mantê-la, em casos assim, deve haver a percepção da esperança. As pessoas precisam acreditar que algo pode mudar. Caso contrário, tendem a se distanciar do assunto e a se tornar mais cínicas”.**

Muito temos a comemorar. Afinal, depois de mais de cinquenta anos de corrupção sistêmica e até mesmo consentida socialmente, foi possível dar os primeiros passos, um deles passo de gigante, essencial e salutar, representado pela Lava Jato, com a punição de grande número de culpados pela corrupção, até aqui.

O lance seguinte não foi de menor importância porque, ainda que tivéssemos deixado de fazer uma verdadeira reforma do sistema político-eleitoral, foi suficiente a vedação ao financiamento das campanhas pelas empresas particulares e a mobilização popular através da mídia para haver sensível liberdade nas escolhas políticas, como acusaram as urnas em 2018.

Ainda nos resta um amplo e árduo trabalho pela frente, especialmente no terreno da educação política e com ela a cobrança da funcionalidade dos órgãos de controle do Estado, principalmente os que se encontram no ápice da pirâmide, onde está o celeiro multiplicador da corrupção.

Surge então a pergunta: como fazer? A primeira resposta é: **MUDANÇA**; a segunda, **EDUCAÇÃO e INFORMAÇÃO**; a terceira **ÉTICA**, entendendo-se como tal a manutenção de um comportamento civilizatório que nos faça guardiões da coisa pública, cúmplices de uma compromisso com o futuro usando como ferramentas transparência, controle social e institucional e combate ostensivo a todas as formas de corrupção.

O perigo não acabou, ao contrário, parcela considerável da população que se deu bem com a velha política, com maestria tenta minar as práticas que nos levará a um novo Brasil. Não podemos nos iludir, projetos de lei tramitam pelo Congresso Nacional, as tentativas de enfraquecer as instituições, especialmente o Judiciário se faz presente de forma continuada e disfarçada.

O que fazer? Renovemos, como cidadãos, as esperanças de mudança a cada dia, sem nos deixar esmorecer e por fim a recomendação: **ORAI E VIGIAI**.